

# DIREITO ECONÔMICO

## LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA — AÇÃO DE RESPONSABILIDADE PARA RESSARCIMENTO DE DANOS — DECRETAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE TOTAL DE BENS DE SIMPLES ACIONISTAS — ART. 36, § 2.º, “A”, DA LEI 6.024/74

ATHOS GUSMÃO CARNEIRO

Advogado. Magistrado (Jubilado). Professor na UFRGS

### PARECER

Sou consultado a respeito da decretação de *indisponibilidade total* de bens das consulentes, *ex-acionistas* de instituição financeira levada à liquidação extrajudicial, tendo em vista a norma do *art. 36, § 2.º, “a”, da Lei 6.024/74*, pela qual a indisponibilidade de bens de terceiros, não administradores, deve ser limitada à “responsabilidade estimada de cada um”.

Passo a responder, iniciando por síntese dos sucessos processuais.

1. O Ministério Público, com base no relatório da Comissão de Inquérito que concluiu pela liquidação extrajudicial do Banco X., acolhido por ato oficial do Presidente do Banco Central do Brasil, ajuizou, na comarca de Porto Alegre e Vara de Falências e Concordatas, *ação de responsabilidade para ressarcimento de danos*, contra os ex-administradores, ex-conselheiros (ou seus representantes) e acionistas da referida instituição financeira. Dentre estes últimos foram arroladas ASS e MS.

2. Segundo a inicial, teria ficado comprovado no inquérito que os demandados, buscando furtar-se à norma prevista no “Plano Collor I”, que tornou indisponíveis as importâncias superiores a NCr\$ 50.000,00, “adulteraram convenientemen-

te os lançamentos bancários relativos ao dia 13 de março de 1990”.

Para tanto, conforme narra a inicial, o reproprocessamento dos lançamentos do dia 13.3.90 ocorreu de fato a 17 de março e dias posteriores, inclusive a venda de debêntures da X. Trading S/A — empresa sob controle acionário do banco — os requeridos, seus prepostos e seus dependentes. Por sua vez, os adquirentes das debêntures, na mesma data e pelo mesmo valor, revenderam as referidas debêntures à X. Trading, recebendo os valores dos títulos, em cruzeiros, após o dia 15.3.90, não sendo destarte atingidos pela indisponibilidade prevista no Plano Collor. E a X. Trading as repassou, com ágio, ainda em 13 de março, ao Banco X.

3. Tal operação de crédito, segundo ainda a inicial, inflou o ativo do Banco X., com papéis de resgate a longo prazo, sendo esta a causa, em última análise, do decreto de liquidação. Desse “negócio triangular com debêntures” teriam participado as acionistas ASS e MS.

4. As *acionistas co-responsabilizadas apresentaram contestação*, arguindo inicialmente a *nulidade do inquérito*, por ausência dos pressupostos constitucionais de defesa, sob a alegação de que a Lei 6.024/74 equipara aos administradores os gerentes, conselheiros fiscais e todos



*aqueles que tenham concorrido para a decretação da intervenção ou da liquidação extrajudicial, a estes estendendo a indisponibilidade dos bens para efeitos de responsabilização. Para garantir a ampla defesa, a lei assegura aos ex-administradores o acompanhamento do inquérito. Esta garantia, por se tratar de situação símile, impende seja assegurada também às pessoas acusadas de haverem concorrido para a decretação da intervenção.*

No caso, tal não foi observado, limitando-se a Comissão a propugnar pela indisponibilidade dos bens das aludidas acionistas, fato que veio a ocorrer e do qual só tiveram conhecimento quando o inquérito já estava praticamente concluído; ficaram, pois, impossibilitadas de provar sua nenhuma responsabilidade na condução dos negócios das empresas investigadas.

Assim, não observado o *devido processo legal*, a imposição às contestantes da sanção de indisponibilidade de bens violou normas da Lei 6.024/74 e a garantia constitucional da ampla defesa.

Postularam, por isso, a decretação de nulidade do inquérito e sua exclusão do processo.

5. Sustentaram, outrossim, a *insubsistência da indisponibilidade de seus bens*, eis que a Comissão de Inquérito omitiu-se no quantificar o limite da responsabilidade dos acionistas.

Nesse sentido, invocam a norma do art. 36, § 2.º, “a”, da Lei 6.024/74, pela qual a responsabilidade dos terceiros, não administradores, é limitada pela estimativa do prejuízo com que tenham concorrido para a intervenção/liquidação. No caso, o Banco Central, omitindo-se no estimar o *quantum* que eventualmente poderia ser de responsabilidade das ditas acionistas, optou pela indisponibilidade de todos os seus bens.

Requereram a revogação da liminar de indisponibilidade dos bens, ou, em ordem sucessiva, a intimação do autor da ação “para indicar o valor efetivo do prejuízo

que entender seja de responsabilidade das contestantes, limitando-se a indisponibilidade dos bens a estes cujos valores sejam comprovadamente apontados”.

6. Suscitaram ainda a *ilegitimidade passiva* das acionistas, pois *não contribuíram, em momento algum, na negociação das debêntures*; em consequência, postulam sua exclusão da causa. Aludem a que jamais tiveram a menor ingerência na administração das empresas do grupo X., jamais deram qualquer ordem relativa aos negócios com as debêntures ou qualquer outra operação negocial. *Os negócios de debêntures foram efetivados por C., sem mandato nem autorização de sua mãe, e acionista A.S.S.*

7. Em decisão de saneamento, a digna magistrada refutou as alegações das contestantes, por entender:

a) que a eventual nulidade do inquérito procedido pelo Banco Central não contamina o processo judicial, onde às partes é concedida ampla defesa;

b) que as rés sequer tiveram todos os seus bens arrolados e submetidos à indisponibilidade;

c) que a ilegitimidade passiva, assim como a questão dos limites da responsabilidade das rés, constituem matéria de mérito e são apreciadas ao final.

8. As ora consulentes manifestaram Agravo de Instrumento, onde inclusive destacaram a *impossibilidade de tornar a totalidade de seus bens indisponível, sem que se tivesse previamente estimado a responsabilidade de uma e de outra na liquidação da instituição financeira.*

Anotam que esta indisponibilidade total levou-as praticamente à “morte civil”, pois que a apuração da responsabilidade de cada uma será procrastinada até a final e longínqua apuração das responsabilidades de cada demandado, na sentença de mérito.

Sublinham que *jamais* participaram da administração das empresas do grupo, incluído o banco; *nunca* receberam *pro labore* ou dividendos; *não deram ordens*



de compra ou venda de debêntures ou para liberação de cruzados novos; *não praticaram* qualquer ato comissivo na administração da sociedade, que se pudessem considerar como uma “administração de fato”; *não praticaram também* qualquer ato omissivo, porque não foram sequer científicas da realização dos negócios envolvendo debêntures e liberação de cruzados novos.

Sustentam finalmente, com veemência, que a vinculação à responsabilidade é *pessoal* e somente se dará a indisponibilidade se *comprovado e quantificado o dano*.

No caso, além de não comprovada a participação das acionistas nos negócios ruinosos, o Banco Central do Brasil, em infringência à Lei 6.024, em seu art. 43, *in fine*, *não estimou o “quantum” que seria devido pelas agravantes*.

9. A Egrégia Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul *negou provimento ao agravo*, entendendo que a medida da responsabilidade de cada réu deveria ser “estimada pela correspondente gestão, pela natureza e pela extensão dos atos praticados com repercussão no patrimônio da empresa em confronto com o dano verificado” (da ementa); em suma, “só a prova resolve a estimativa”.

Segundo o v. aresto, a interpretação do art. 36, § 2.º, “a”, da Lei 6.024 “não pode ser literal, posto que a medida da responsabilidade de cada um será estimada pela correspondente gestão e pelos atos praticados, em confronto com o dano verificado”. Disso se concluindo que só a prova resolverá a estimativa.

A Egrégia Câmara confirmou a decisão de primeira instância, embora não conhecendo do agravo em relação “àquela decisão que decretou a indisponibilidade dos bens das recorrentes, porque neste caso é intempestivo”. Quanto a este último ponto manifestou expressa ressalva o eminente Des. Sérgio Pilla, por sustentar que nada impedia o juízo de “volver sobre

as decisões de cunho administrativo”; todavia, de mérito concordou com o asserto de que a exegese da norma legal se devia fazer “com temperamento, até mesmo pela impossibilidade real de, desde logo, estabelecer o quantitativo de responsabilidade de cada qual”.

Embargos declaratórios, manifestados pelas agravantes, foram rejeitados.

10. *Postos assim os eventos processuais*, cumpre ponderar que a Egrégia Câmara, decidindo como decidiu, não apenas interpretou “com temperamento” a norma do art. 36, § 2.º, “a” da Lei 6.024/74 — que dispõe sobre “a intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras”; não apenas atribuiu à citada norma uma exegese “não literal”, mas sim, *data venia*, julgou em *expressa contrariedade à lei e ao espírito da lei federal*, aliás lei de ordem pública, pois busca manter a higidez do sistema financeiro nacional. *Vejam os*:

11. O citado art. 36, em seu *caput*, determina que *os administradores* das instituições financeiras em intervenção, em liquidação extrajudicial ou em falência ficarão com todos os seus bens indisponíveis, até a apuração e liquidação final de suas responsabilidades, indisponibilidade que decorre *do ato que decretar a intervenção, liquidação ou falência* e que atinge a todos os *administradores* que tenham estado no exercício de suas funções nos 12 meses anteriores ao ato (artigo cit., § 1.º).

12. A teor do § 2.º do mesmo art. 36, por proposta do Banco Central, aprovada pelo Conselho Monetário Nacional, a indisponibilidade “poderá ser estendida”:

“a) aos bens de gerentes, conselheiros fiscais e aos de todos aqueles que, até o limite da responsabilidade estimada de cada um, tenham concorrido, nos últimos 12 (doze) meses, para a decretação da intervenção ou da liquidação extrajudicial”;

13. Vê-se portanto que, aliás com muita coerência, a lei *distingue os responsáveis*:



a) como *responsáveis diretos*, com *presunção de culpa* (Werter Faria, *Liquidação Extrajudicial, Intervenção e Resp. Civil dos Adm. das Inst. Financeiras*, Fabris Ed., 1985, p. 61) ou *responsabilidade objetiva* (Haroldo Malheiros D. Verçosa, *Resp. Civil Especial*, Ed. RT, 1993, pp. 59-70), os administradores da empresa, para os quais a *indisponibilidade abrange a totalidade dos bens* (salvo os inalienáveis ou impenhoráveis, na forma da lei — art. cit., § 3.º — e os prometidos vender — artigo cit., § 4.º);

b) como *responsáveis eventuais* os gerentes (*rectius*, sócios-gerentes), os conselheiros fiscais e ainda *todos aqueles* que houverem em concreto concorrido para o insucesso da instituição financeira.

14. Para os responsáveis eventuais, a *decretação da medida cautelar de indisponibilidade* não decorre tão-só da decretação do ato de intervenção ou liquidação, “não é consequência direta e imediata da intervenção ou liquidação extrajudicial” (Werter Faria, ob. cit., p. 22), mas sim supõe necessariamente:

a) uma *proposta* do Banco Central, e a aprovação dessa proposta pelo Conselho Monetário Nacional;

b) a *estimativa* da responsabilidade de cada um, ou seja, uma *previsão* do montante dos prejuízos que cada um, por ação ou omissão, possa ter causado, nos últimos 12 meses, à instituição financeira (Werter Faria, ob. cit., p. 64).

15. Como está em Caldas Aulete (*Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*, 2.ª ed. brasileira), a palavra *estimativa* significa “Cálculo, avaliação; arbítrio, cômputo; parecer: segundo a minha *estimativa*, as fazendas valem três contos. ...”

E o verbo *estimar* corresponde a “avaliar, determinar por cálculo ou avaliação o preço ou valor de. ...”

Segundo o *Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*, “*estimar*” é “*Apreciar; dar apreço a; avaliar, calcular o preço ou o valor de; ...*”

Assim, quando a lei expressamente reduz a indisponibilidade “ao limite da responsabilidade estimada de cada um”, a lei manda que tal responsabilidade seja “*avaliada*”, seja “*calculada*”, seja “*arbitrada*” no relatório da Comissão de Inquérito, ou quando menos antes da decretação da indisponibilidade.

16. *Em que oportunidade, pois, deverá ser feita esta estimativa?*

Com *antecipação* à decretação da indisponibilidade dos bens destas pessoas, referidas na letra “a”, do art. 36, § 2.º?

Ou a estimativa poderá ser *diferida para momento posterior* à produção da prova em juízo, ante a pretensa “impossibilidade real de, desde logo, se estabelecer o quantitativo da responsabilidade de cada qual” (voto do Des. Pilla)?

17. Note-se que esta segunda hipótese, de *diferimento da estimativa*, implicará em uma “*identificação*” entre os responsáveis diretos e os responsáveis meramente eventuais (art. 36, *caput* e art. 36, § 2.º, “a”).

Tanto uns como outros, tanto os *administradores*, responsáveis direta e solidariamente (art. 39, art. 40), como as pessoas *responsáveis apenas eventualmente*, estariam então na mesma situação, com *todos os bens indisponíveis até o final do processo* e a apuração *definitiva* das responsabilidades de cada um!

18. *Mas não é isso que desenganadamente a Lei Federal quer e dispõe.*

Não é possível *data venia*, fazer *tabula rasa*, ignorar inteiramente o sistema e a letra da lei, que *com relação a uns*, os administradores, prevê a responsabilidade direta e a indisponibilidade imediata e total dos bens, e *com relação a outros*, porque responsáveis apenas eventuais, prevê um *limite* para a decretação da indisponibilidade, *verbis*: “*até o limite da responsabilidade estimada de cada um*”!!!

19. E nem se diga da impossibilidade “real” (*sic*), da impossibilidade prática de efetivar esta *prévia* estimativa.

“*Estimar*” não será, no caso, apurar o montante da responsabilidade com mate-



mática exatidão. “*Estimar*” é apurar o montante provável, pelos dados até então disponíveis, dos danos decorrentes da atuação de cada responsável eventual. Aliás, é o que também desenganadamente prevê o art. 43 da lei, segundo o qual ao término do inquérito, o respectivo relatório conterá inclusive “o montante ou a estimativa dos prejuízos apurados em cada gestão” (grifamos).

Ora, se as acionistas são acusadas, tão-somente, de participação nas operações de debêntures, fácil seria aos delegados do Banco Central a verificação do valor de tais debêntures, e do número de debêntures que teria sido negociado por uma e outra das recorrentes, de forma a permitir quando menos uma “estimativa” dos alegados prejuízos por elas causados à instituição financeira!

20. Embora a matéria de fato seja alheia ao âmbito angusto do Recurso Especial, diga-se que as recorrentes realmente não participaram dos negócios de debêntures. A recorrente A.S.S., senhora septuagenária, sequer ficou sabendo dos negócios engendrados por seu filho, administrador do Banco, nem lhe conferiu mandato para tais atos de gestão; a recorrente M.S. teria assinado alguns papéis, a pedido do irmão, mas sem participação consciente quanto à eventual ilicitude das transações.

21. O ilustre Prof. Arnoldo Wald, em estudo doutrinário, sustenta a excepcionalidade da indisponibilidade de bens relativamente a membros do Conselho de Administração, ou membros do Conselho Fiscal, eis que a seu ver a medida cautelar somente deve ser aplicada automaticamente com referência “aos bens daqueles que efetivamente dirigem os negócios e representam a instituição financeira em suas operações ativas e passivas, posto que se trata, a indisponibilidade, de medida de natureza excepcional, constituindo verdadeiro direito singular não suscetível de interpretação analógica” (*Questões de Responsabilidade Civil*, Ed. CEJUP, p. 179).

No mesmo trabalho o eminente Jurista enfatiza que “nada justifica a aplicação automática da medida de indisponibilidade aos membros do Conselho de Administração, a não ser que, após a apuração concreta de sua responsabilidade, resulte inequívoco que, mediante determinados atos ou omissões, causaram eles prejuízos à instituição financeira submetida ao regime de intervenção ou liquidação extrajudicial” (ob. cit., p. 178).

*Mutatis mutandis*, e com maiores razões, às simples acionistas, inteiramente desvinculadas e alheias à administração da instituição financeira...

22. Vale sublinhar que as requerentes não discutem fatos. Aceitam os fatos tais como postos no v. aresto.

Sustentam, no entanto, que o v. aresto negou incidência, confessadamente, a norma de lei federal, in casu o § 2.º, a, do art. 36 da Lei 6.024, de 13.3.74, abrindo portanto azo à interposição de recurso especial, com supedâneo na letra “a” do permissivo constitucional.

23. Reitera-se o citado dispositivo legal:

“Art. 36 — Os administradores de instituições financeiras em intervenção, em liquidação extrajudicial ou em falência, ficarão com todos os seus bens indisponíveis, não podendo, por qualquer forma, direta ou indireta, aliená-los ou onerá-los, até apuração e liquidação final de suas responsabilidades.

§ 1.º — (....)

§ 2.º — Por proposta do Banco Central, aprovada pelo Conselho Monetário Nacional, a indisponibilidade prevista neste artigo poderá ser estendida:

a) aos bens de gerentes, conselheiros fiscais e aos de todos aqueles que, até o limite da responsabilidade estimada de cada um tenham concorrido, nos últimos 12 (doze) meses, para a decretação da intervenção ou da liquidação extrajudicial;

b) ....” (grifamos)

24. A responsabilidade dos administradores, não importa se responsabilidade

objetiva ou se decorrente de culpa, *é total*, e portanto *a indisponibilidade abrange a totalidade de seus bens*.

Mas a extensão a terceiros constitui exceção, e a estes, *máxime se meros acionistas sem a mínima intervenção na gestão da empresa*, socorre o direito de ver *a indisponibilidade limitada consoante o grau de sua respectiva responsabilidade*.

Se a intenção do legislador fosse deixar indisponíveis, desde logo, todos os bens dessas pessoas sem limitação alguma, *não teria utilizado a expressão “até o limite da responsabilidade estimada”, não teria previsto um vínculo de proporcionalidade*, ainda que apenas “estimada”.

Anote-se que as recorrentes não teriam “negociado” *o total das debêntures*, mas sim apenas um *diminuto percentual* das mesmas (fls. 184/185).

25. Esta necessária limitação, expressamente prevista em lei, de forma a não permitir interpretações ab-rogantes, *não foi considerada nem no Inquérito nem na presente Ação Civil de responsabilidade*.

Não será demasia reiterar que as recorrentes, tanto a acionista majoritária A.S.S. como sua filha M.S., não tinham ingerência na administração do Banco; não receberam jamais *pro labore* ou dividendos; não deram ordens para a compra e venda de debêntures apontada como o negócio ruinoso causador da liquidação; não retiraram cruzados novos.

Conforme o formal de partilha, A.S.S., senhora septuagenária, obteve *todos os seus bens por morte de seu marido e não cresceu nenhum, antes, durante e após a quebra do Banco*. Seus bens, portanto, não foram adquiridos com qualquer centavo retirado do Banco falido; vieram da herança de seu esposo, este sim, habitado a conduzir-se no mundo financeiro.

26. O v. aresto, a nosso ver, veio *de encontro à lei federal*, nos termos da

proposição do digno relator de que “... pelo simples fato de não ter havido a estimativa prevista no art. 36, § 2.º da Lei 6.024/74, tal omissão não importa em direito contraposto, para autorizar a liberação total dos bens”.

A mesma contrariedade à lei federal decorre do voto do eminente Des. Sérgio Pilla, no entender que a interposição do aludido dispositivo legal “há de se fazer com temperamento”, inclusive por considerar como ‘impossível’ estabelecer-se desde logo “o quantitativo da responsabilidade de cada qual”.

27. Ora, se no relatório do Banco Central deve constar “o montante ou a estimativa dos prejuízos apurados em cada gestão” (art. 43), por que seria impossível apurar o montante, ou quando menos arbitrar uma *estimativa* — isto é, um montante “aproximado” — da responsabilidade dos terceiros alheios à administração da instituição financeira?

Afigura-se *contrário à lei*, em seu texto expresse e em sua finalidade, *equiparar as meras acionistas aos administradores*, e ao patrimônio daquelas impor a mesma total indisponibilidade aplicada ao patrimônio destes!

## RESPOSTA

*Respondo à Consulta*: não tendo o Banco Central, em seu relatório, *estimado* os limites da pretensa responsabilidade das acionistas nos negócios de debêntures (dos quais, repete-se, não participaram...), ocorreu *contrariedade ao art. 36, § 2.º, “a”, da Lei 6.024/74*.

Cabível, assim, a interposição de *Recurso Especial* por parte das Consulentes, com pedido de levantamento da indisponibilidade incidente sobre a totalidade de seus bens.

É meu parecer, *sub censura*.

Porto Alegre, junho/1994.